

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

João Paulo dos Santos da Silva

Análise do processo de implantação do auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19)

**Porto Alegre
2021**

João Paulo dos Santos da Silva

Análise do processo de implantação do auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19)

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientadora: Maria Ceci Araujo Misoczky

Porto Alegre
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes
Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

dos Santos da Silva, João Paulo

Análise do processo de implantação do auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19) / João Paulo dos Santos da Silva. -- 2021.

47 f.

Orientadora: Maria Ceci Araujo Misoczky.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Administração Pública do Século 21, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Public e-services. 2. Inclusão sociodigital. 3. Avaliação de política pública. I. Araujo Misoczky, Maria Ceci, orient. II. Título.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

João Paulo dos Santos da Silva

Análise do processo de implantação do auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19)

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em ____ de _____ de 2021.

Banca Examinadora

Examinador: Guilherme Dornelas Câmara

Orientadora: Maria Ceci Araujo Mizoczky

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos docentes da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que ministraram a especialização em Administração Pública no Século 21, em especial minha orientadora Maria Ceci Araujo Mizoczky no apoio dado para a conclusão deste estudo.

Agradeço também minha família que me apoiou durante o período de realização desta especialização, em um momento de dificuldade para todos devido a pandemia do COVID-19. Dirijo um agradecimento especial ao meu pai, João Pereira da Silva, a quem devo minha formação enquanto pessoa, que nos deixou neste triste ano de 2021 onde tantos nos deixaram por conta da pandemia. Descanse em paz pai.

RESUMO

Este estudo visa realizar uma avaliação do processo de implantação do auxílio-emergencial para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19). O benefício de auxílio emergencial residual foi implantado na lógica de *public e-services*, com a interação entre cidadão e os órgãos públicos e a análise do direito ao benefício realizada diretamente através de aplicativos e plataformas digitais. A adoção desse modelo operacional digital para um Programa voltado à população impactada economicamente pela pandemia levanta a questão sobre a coerência entre o modelo adotado e as taxas de inclusão digital da população alvo do Programa e a possibilidade dessa população ter acesso ao requerimento deste benefício. Neste sentido o objetivo do estudo foi analisar a adequação dos meios utilizados na implantação do Programa para atingir os objetivos propostos. Enquanto resultado do estudo, foram identificados problemas na implantação referentes a não definição de um órgão com *expertise* de atendimento à programas e políticas públicas; a impossibilidade de acesso à plataformas digitais, seja para cadastro em bases governamentais ou acesso ao requerimento do benefício, pela população que sofre com a exclusão sociodigital; e aspectos operacionais, como a indisponibilidade sistêmica dos aplicativos e a não possibilidade de se recorrer do indeferimento do benefício.

Palavras-chave: *Public e-services*. Inclusão sociodigital. Programa Auxílio Emergencial.

Analysis of the process of implementing the residual emergency aid to face the public health emergency resulting from the coronavirus (COVID-19)

ABSTRACT

This study aims to carry out an evaluation of the process of implementing emergency aid to face the public health emergency caused by the coronavirus (COVID-19). The residual emergency aid benefit was implemented in the logic of public e-services, with the interaction between citizens and public bodies and the analysis of the right to benefit carried out directly through applications and digital platforms. The adoption of this digital operating model for a Program aimed at the population economically impacted by the pandemic raises the question about the coherence between the model adopted and the digital inclusion rates of the Program's target population and the possibility of this population having access to the requirement for this benefit. In this sense, the objective of the study was to analyze the adequacy of the means used to implement the Program to achieve the proposed objectives. As a result of the study, problems were identified in the implementation referring to the non-definition of a public agency with expertise in attending to public programs and policies; the impossibility of access to digital platforms, whether for registration in government bases or access to the benefit application, by the population that suffers from socio-digital exclusion; and operational aspects, such as the systemic unavailability of applications and the inability to appeal against the denial of the benefit.

Keywords: Public e-services. Socio-digital inclusion. Emergency Assistance Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Componentes de uma intervenção	24
Figura 2 - Componentes do Programa de Auxílio Emergencial.....	25
Figura 3 - Modelo de avaliação da implantação proposto.....	25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Acesso ao Programa Auxílio Emergencial por canal	37
Tabela 2 - Distribuição do acesso ao Programa do Auxílio Emergencial por região	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Meios definidos para a operacionalização de programas com e sem a utilização de TICs.....	34
--	----

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Aglomeração em frente à agência da CEF em Fortaleza.....	42
Imagem 2 - Beneficiários acampados em frente à agência da CEF.....	43
Imagem 3 - Aglomeração em frente a superintendência da RFB em Belém.....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ACT	Acordo de cooperação técnica
CADUNICO	Cadastro Único
CI	Contribuinte individual
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DPU	Defensoria Pública da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEI	Microempreendedor individual
OMS	Organização Mundial de Saúde
RFB	Receita Federal do Brasil
SCO	Sistema de Controle de Óbitos
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIRC	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TIC	Tecnologia da informação e comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1 SOBRE A IMPLANTAÇÃO	26
2.2 SOBRE A INTERVENÇÃO E A USABILIDADE DOS MEIOS.....	26
3 OBJETIVOS	28
3.1 OBJETIVO GERAL	28
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	28
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	29
5 MEIOS DEFINIDOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA.....	30
6 POPULAÇÃO ALVO DO PROGRAMA	35
7 CONTEXTO SOCIAL DA POPULAÇÃO ALVO COM RELAÇÃO A INCLUSÃO SOCIODIGITAL	39
8 USABILIDADE DOS APLICATIVOS DISPONIBILIZADOS PARA O CIDADÃO .	47
CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, em Wuhan, na província de Hubei na China, foi identificado o primeiro caso de COVID-19 do mundo. De lá para cá, a propagação do vírus deu início a uma pandemia de proporções globais. Apesar de inicialmente não declarar uma emergência internacional de saúde, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) considerou o surto da doença causada pelo COVID-19 como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em 11 de março de 2020, como pandemia.¹

Entre fevereiro e março de 2020, o vírus já havia se propagado pelo mundo. Na Europa, em especial na Itália², a escalada de novos casos e mortes causadas pelo vírus levava a um colapso do sistema de saúde em diversos países. Naquele período, a formulação do problema a ser enfrentado estava nítida: evitar a proliferação do vírus de forma a não colapsar os sistemas de saúde.

Em um primeiro momento, como não havia medicamento ou vacina cientificamente comprovada, a adoção de políticas de restrição de deslocamento entre países foi adotada. Em conjunto com a adoção de medidas restritivas de deslocamento, houve pressões para ações de auxílio financeiro à população afetada economicamente pela expansão da pandemia e pelas medidas necessárias para evitar o contágio e o consequente colapso dos sistemas de saúde. A população mais afetada economicamente pela pandemia se refere a trabalhadores formais desempregados durante esse período e trabalhadores informais impossibilitados de exercer suas atividades³.

Objetivamente, no Brasil, o Auxílio Emergencial foi operacionalizado através da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, que estabeleceu: os valores e o período de pagamento; os critérios formais necessários para o reconhecimento do direito ao benefício; e o regramento inicial de operacionalização da política, como as bases cadastrais a serem utilizadas e a operacionalização do auxílio por parte de instituições financeiras públicas federais.

Com relação aos critérios formais para o reconhecimento do direito ao benefício, como a renda por pessoa da família de até meio salário-mínimo e a renda total do grupo familiar de

¹ <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Globo. 11 de março de 2020. Consultado em 13 de julho de 2021.

² <https://edition.cnn.com/2020/03/28/europe/italy-coronavirus-cases-surpass-china-intl/index.html/>. CNN. 28 de março de 2020. Consultado em 13 de julho de 2021.

³ Informação disponível em: <https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade/noticias/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho>.

até três salários-mínimos, verifica-se que elas são semelhantes as regras estabelecidas através da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para os benefícios assistenciais abrangidos por esta legislação, em especial os de prestação continuada. Ou seja, se baseiam em uma das formas de mensuração de indicadores de pobreza absoluta quando do estabelecimento de políticas públicas de assistência social. No caso do Auxílio Emergencial, o critério de renda pessoal de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo se refere ao indicador da linha de pobreza, e no caso dos benefícios de prestação continuada da assistência social o critério de até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo se refere ao indicador da linha de indigência.

Considerando que o Brasil não possui um indicador consensual para a mensuração de linha de pobreza e linha de indigência, o indicador para acesso ao programa utilizado pelo governo federal vai ao encontro da linha pragmática utilizada pelo extinto Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) que utilizou linhas monetárias para a definição de critérios de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza extrema (FALCÃO e DA COSTA, 2014).

Os critérios formais estabelecidos para o benefício de Auxílio Emergencial através da Lei são passíveis de aferição a partir de bases cadastrais geridas pelos órgãos do aparelho de estado brasileiro, como o Cadastro Único (CADUNICO) e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), conforme consta no modelo estabelecido pela legislação. Não há, portanto, critérios que necessitem de apresentação de documentação por parte do cidadão ou a verificação de condições socioeconômicas como a realizada pelos municípios através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Sendo assim, o modelo operacional adotado para o Auxílio Emergencial se coaduna com modelos já utilizados em outros benefícios operacionalizados por órgãos da administração pública federal, sejam eles assistenciais, previdenciários ou trabalhistas, baseados no compartilhamento de bases de dados sem a necessidade de apresentação de documentação pelo cidadão, apesar de apresentar algumas modificações importantes como se verá através da análise do ato de regulamentação do benefício nos próximos parágrafos.

A regulamentação foi realizada através do Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, que definiu a administração do auxílio pelo Ministério da Cidadania. Esse editou, na mesma data, a Portaria MC/GM nº 351 com os critérios de operacionalização.

O modelo operacional implementado pelos atos normativos acima mencionados, diferente de outras políticas públicas, não estabelece um órgão responsável pela recepção de requerimentos do Auxílio Emergencial. O único canal de acesso ao requerimento é a plataforma

digital estabelecida pelo Ministério da Cidadania. Não há possibilidade de requerimento a partir de acordos de cooperação técnica (ACT) com outros órgãos ou a utilização dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para auxílio neste processo.

Considerando as particularidades dos serviços socioassistenciais, devido a própria natureza da política e da população alvo, os serviços são pouco padronizáveis, altamente dependentes de recursos humanos e condições locais de implementação e adaptação (BICHIR *et. al.*, 2019, p.229). Neste sentido, a utilização de estruturas descentralizadas de atendimento, como os CRAS, tem grande relevância para a operacionalização de programas assistenciais como o Auxílio Emergencial, já que este atendimento local permite reduzir os impactos das características específicas da população alvo.

A não utilização dos CRAS no modelo de operacionalização proposto para o auxílio emergencial teve impacto direto sobre a população alvo, tanto no sentido de auxílio para a inscrição ou manutenção cadastral necessária para acesso ao benefício, quanto na constituição de um órgão local de apoio que permitisse o acesso à informação e apoio para a operacionalização do programa, levando a população alvo a recorrer diretamente à Caixa Econômica Federal em busca de auxílio para acesso ao programa.

Esta falta de um órgão local descentralizado para apoio à população alvo nos municípios foi um dos fatores que levaram à busca de suporte diretamente no órgão pagador do benefício, consequentemente causando aglomerações nas agências bancárias.

Já a análise dos requisitos para o reconhecimento do benefício de Auxílio Emergencial ocorre diretamente através do cruzamento de bases cadastrais geridas pelo Ministério da Cidadania e pelo Ministério da Economia, sendo elas o CADUNICO, CNIS, base da Receita Federal do Brasil (RFB) e bases do Sistema de Controle de Óbitos (SCO) e do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), conforme constante na legislação que deu origem ao programa.

O Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, art. 6º, estabelece:

Art. 6º Os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do Cadastro Único e os dados inseridos na plataforma digital, nos termos do disposto no inciso II do **caput** do art. 5º, poderão ser submetidos a cruzamentos com as bases de dados do Governo federal, incluídas as bases de dados referentes à renda auferida pelos integrantes do grupo familiar, e, após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do Auxílio Emergencial.

§ 1º As informações relativas à verificação de que trata o **caput** serão disponibilizadas pelos órgãos detentores das respectivas bases de dados com respostas binárias, quando se tratar de informação protegida por sigilo.

§ 2º Na hipótese de não atendimento aos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, o trabalhador será considerado inelegível ao Auxílio Emergencial.

Tal modelo de cruzamento de bases de dados para a verificação de direito a benefícios não é algo novo dentro da administração pública brasileira. O Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019 já estabelece as regras de compartilhamento de bases de dados entre órgãos da administração pública para fins de análise e implantação de políticas.

A inovação trazida pelo Auxílio Emergencial com relação a outros programas e ações geridas por órgãos federais diz respeito à transformação do acesso a bases de dados governamentais de recurso acessório para a análise realizada por um servidor público em recurso determinante para o reconhecimento de um direito, já que a análise independe da participação humana.

O modelo implementado para o benefício de Auxílio Emergencial não define, dessa forma, um órgão responsável pela operacionalização do benefício. A interação entre órgãos para a verificação do direito e o pagamento do benefício se dá entre o Ministério da Cidadania, enquanto gestor, a DATAPREV, enquanto empresa pública contratada para a verificação de dados cadastrais, e a Caixa Econômica Federal, enquanto instituição financeira pública federal responsável pelo pagamento do benefício.

É preciso destacar que essa nova configuração no modelo de operacionalização trazida pelo Auxílio Emergencial desrespeita preceitos básicos do processo administrativo no âmbito da administração pública federal, regulado pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. O modelo inicialmente implantado não possibilitava ao requerente recorrer do indeferimento do acesso ao benefício e realizar a atualização de dados presentes nas bases governamentais (já que a Lei e os atos infralegais estabelecem o limite de data de cadastramento), apresentar documentação adicional ou contrapor recurso à decisão. Apenas através de ação da Defensoria Pública da União (DPU) é inserida, com a alteração do Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020 através do Decreto nº 10.398, de 16 de junho de 2020, a possibilidade do cidadão, no prazo de até dez dias do indeferimento, recorrer da negativa do benefício.

Devido à falta de órgão operacionalizador do benefício, o Ministério da Cidadania, através da Portaria nº 423, de 19 de junho de 2020 define que a análise da documentação de contraposição ao indeferimento do benefício ficaria a cargo da DPU sendo essa mais uma inovação trazida pelo Auxílio Emergencial.

Com relação ao início do pagamento do benefício de Auxílio Emergencial, é possível a verificação de um prazo elevado entre o requerimento realizado através de plataformas digitais

e o efetivo recebimento das parcelas do programa. Diferente do que ocorreu com os beneficiários do programa bolsa-família, que tiveram suas parcelas do Auxílio Emergencial depositadas a partir do mês de abril de 2020, os requerentes que solicitaram o benefício entre os meses de maio e junho de 2020 através de plataformas digitais só tiveram seu pagamento efetivado em julho de 2020, como se observa pelo calendário constante na Portaria nº 428 MC/GM, de 25 de junho de 2020.

Esse tempo entre a definição das regras do programa, publicadas em abril de 2020, e o efetivo início do recebimento também é um fator importante dos problemas de implantação do programa, tendo em vista a urgência necessária para uma intervenção que visava combater os efeitos econômicos da pandemia.

1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE ESTUDO

Feita a apresentação do tema e do contexto, se pode agora avançar para a construção do problema de estudo.

Um aspecto central a considerar é que no modelo estabelecido para implantação do Auxílio Emergencial, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) deixam de cumprir um papel acessório e passam a ser as determinantes operacionais da ação governamental.

Cardoso (2020) argumenta como o modelo de requerimento 100% digital, tal qual o adotado para o Auxílio Emergencial, esbarra nas taxas de inclusão digital presentes no Brasil, bem como no conhecimento por parte da população alvo em manejar estas ferramentas digitais. Tal fator se constitui em um problema na operacionalização de políticas públicas na modalidade digital, como se verá mais adiante.

O movimento efetuado por órgãos do aparelho de Estado na implantação do Auxílio Emergencial, e que se encontra presente em outros programas e ações, como é o caso do novo CadÚnico digital⁴ e da proposta do Governo Federal para o novo Bolsa Família⁵ podem representar um risco direto para setores da população que não tem acesso ou que tem acesso precário aos meios digitais para requerimento ou atualização de seus cadastros.

Com a promulgação da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos do Governo Digital, a tendência de avanço de implementação de programas e ações públicas com exclusividade na modalidade digital se torna patente na estratégia adotada pelo aparelho de Estado que contrasta, principalmente, com as taxas de inclusão digital da população, em especial nas regiões norte e nordeste do Brasil.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2018 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 79,1% dos domicílios brasileiros possui acesso à internet por diferentes canais. Ocorre que este percentual varia muito entre as áreas urbanas (83,8%) e rurais (48,2%), bem como entre as regiões do país, sendo de apenas 69,7% na região norte e de 74% na região nordeste.

Já o estudo *Desigualdades Digitais no Espaço Urbano: Um estudo sobre o acesso e o uso da internet na cidade de São Paulo*, realizado pelo Núcleo de Informação e Coordenação

⁴ <https://www.jornalcontabil.com.br/novo-cadastro-unico-100-digital-em-2021/>. Jornal Contábil. 20 de dezembro de 2020. Consultado em 13 de julho de 2021.

⁵ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/05/4924240-bolsonaro-diz-que-novo-bolsa-familia-esta-quase-pronto-adesao-sera-digital.html>. Correio Braziliense. 13 de maio de 2021. Consultado em 13 de julho de 2021.

do Ponto BR (2019), demonstrar essa realidade a partir da inclusão de outras variáveis que vão além daquelas utilizadas na pesquisa realizada pelo IBGE. Esse estudo permite a construção de parâmetros metodológicos definidos para a análise da exclusão digital e seu impacto quando da operacionalização de programas e ações públicas exclusivas na modalidade digital. Através dos resultados, pode-se inferir que a exclusão digital afeta principalmente a população de baixa renda, que é exatamente a parcela dos cidadãos que mais recorrem a benefícios de caráter assistencial.

O estudo aponta a necessidade do não entendimento da inclusão digital apenas a partir da visão sobre as desigualdades de acesso, mas também a partir do resultado do uso das TICs para a vida cotidiana do cidadão. Neste sentido, a análise avança sobre a importância do deslocamento da análise para o entendimento da compreensão de acesso às TICs considerando o contexto geográfico em que ocorrem as desigualdades sociodigitais e que afetam diretamente a operacionalização de políticas e programas públicos na modalidade digital, como é o caso do Auxílio Emergencial.

Os dados acima indicam que, ao restringir gradativamente os canais de atendimento presenciais e implementar novos canais de atendimento remoto, é gerado um processo que exclui a população que não tem acesso às ferramentas digitais. Tal curso de ação pode gerar uma exclusão crescente de uma parcela importante dos cidadãos que deveriam ser os beneficiários de determinadas políticas e programas públicos.

Nesse aspecto, ocorre uma confluência perversa entre a exclusão social já existente no país, e que é alvo de discussões sobre os programas e ações de caráter assistencial que visam retirar essa parcela da população da situação de pobreza extrema, e a exclusão digital que afeta principalmente essa parcela da população e que, ao se estabelecerem modelos operacionais políticos de cunho assistencial apenas por canais digitais, acabam por restringir o acesso a esses benefícios que teriam como finalidade a redução das taxas de exclusão e de desigualdades sociais.

Feitas essas constatações, parte-se do entendimento que, de acordo com as proposições de Contandriopoulos *et al* (1997), a política, o programa ou a ação pública é afetada em sua implantação pelos meios e métodos a partir dos quais é operacionalizada. Portanto, a pergunta que orienta este estudo é: *há coerência entre os objetivos da ação pública e os meios adotados para sua implantação?*

Para avançar, é preciso explicitar a orientação teórica no campo da pesquisa avaliativa que será adotada e, então, explicitar os objetivos que orientam este estudo, o que será realizado nas próximas partes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶, o Brasil ocupa, atualmente, a 16ª posição entre os países com o maior índice de Governança Digital. Tal resultado coloca o país à frente de países como a Alemanha, Holanda e Suécia e acima da média dos países membros da OCDE. A posição ocupada pelo Brasil nesse expressa o avanço feito no país nos últimos anos com relação à utilização de TICs em diferentes aspectos nos órgãos do aparelho de Estado brasileiro, incluindo a administração interna das organizações e instrumentos para a implementação de políticas públicas.

Nesse tema da implementação de políticas e programas públicos em sua relação com TICs, Cepik e Canabarro (2014) apontam que os governos cada vez mais terão que se guiar segundo três pilares principais: (1) personalização de serviços públicos dependendo do grau de atendimento das necessidades específicas de cada usuário; (2) cocriação entre administração e usuários, com ambos adicionando conteúdo aos serviços diretamente ou através de comunidades e redes sociais; e (3) parcerias entre governos e demais organizações.

A implementação de serviços com predominância na modalidade digital se enquadra no conceito conhecido como *public e-services* que, segundo Lindgren e Jansoon (2013, p.2), “encampa a maioria dos conceitos usados para denotar a interface digital entre governantes e cidadãos”. O modelo utilizado para a implementação do programa de Auxílio Emergencial, apresentado acima, está englobado nesse conceito, sendo que especial atenção deve ser dada à interface entre as organizações que provêm o serviço e seus beneficiários.

Ou seja, o grau de aprofundamento no uso tecnológico nas diversas fases que caracterizam os serviços disponibilizados pelos órgãos públicos para o cidadão e a análise do contexto, buscando aferir outros fatores que se integram com as TICs quando da implementação de determinado programa ou política pública, são fatores importantes para a análise de maturidade da utilização de TICs em *public e-services*.

Nesse sentido, a avaliação da coerência entre os objetivos traçados pelo programa do Auxílio Emergencial e os meios adotados para a sua implementação passa pelo entendimento do papel das TICs neste processo, em especial com relação ao *design* para a operacionalização do programa. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a implementação de determinada

⁶ Disponível em: OECD, "Digital Government Index: 2019 results", OECD **Public Governance Policy Papers**, No. 03, OECD Publishing, Paris: 2020, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.

política ou programa público passa pela escolha dos instrumentos que dão corpo à operacionalização processual.

No sentido de subsidiar a análise proposta neste estudo, faz-se necessário a diferenciação entre os conceitos de implementação e implantação, considerando que a pesquisa está voltada para a verificação da implantação do programa do auxílio emergencial.

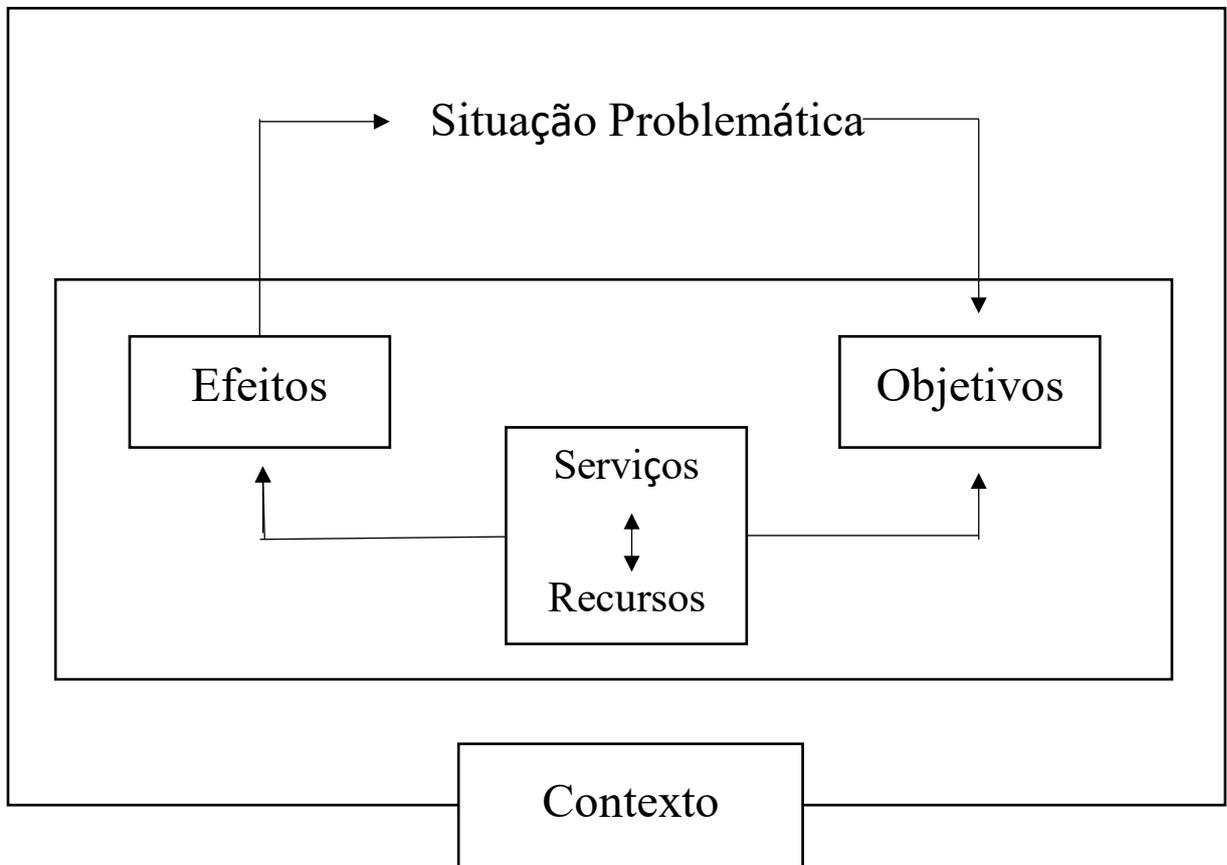
As análises de implementação estão voltadas à compreensão das diferenças entre o que foi formulado e o que de fato está sendo executado pelos agentes e instrumentos utilizados na operacionalização da política ou programa público (LOTTA, 2019). A análise de implementação toma por base conceitual o ciclo de políticas públicas dividido em: agenda, formulação, implementação e avaliação.

Já a análise de implantação irá focar sobre os “efeitos da interdependência que pode haver entre o contexto no qual a intervenção está implantada e a intervenção em si” (CONTANDRIOPOULOS *et al.*, 1997, p.44).

Considerando estas diferenças conceituais, o presente estudo não irá focar nas diferenças entre o proposto na formulação da política e sua execução efetiva, mas sim na avaliação com base no enfoque sobre os meios utilizados (TICs) e o contexto social da população alvo do programa do auxílio emergencial.

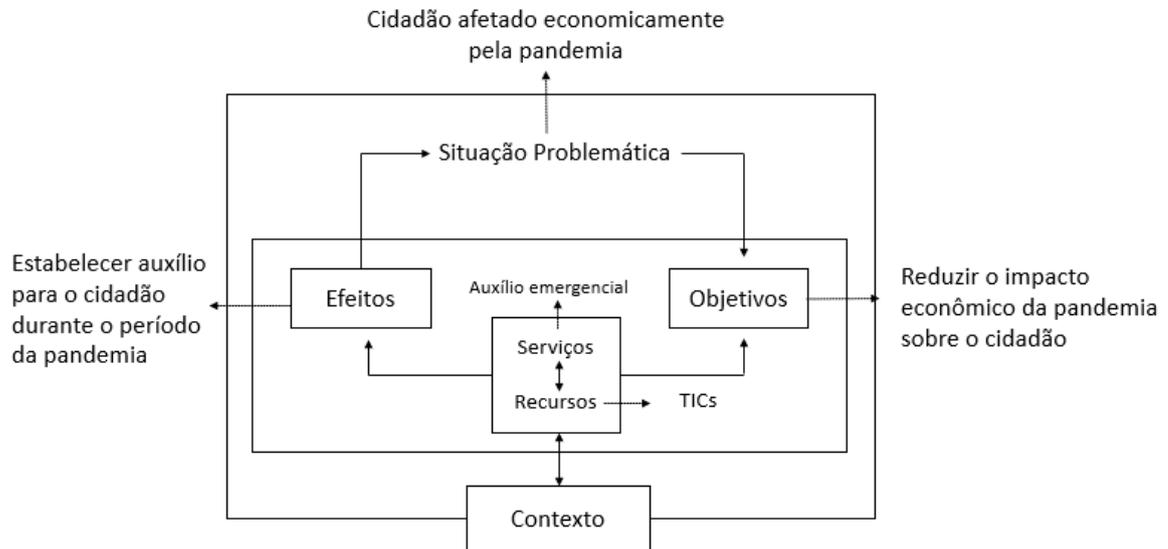
Sendo assim, a definição dos meios utilizados para a operacionalização de uma política ou programa público é um dos pontos basilares do estágio de implantação. No caso do Auxílio Emergencial, a definição da implantação a partir da utilização de TICs possui relevância central para o modelo adotado e, portanto, deve ser um dos pontos centrais da avaliação do programa.

Para a avaliação de um programa que visa intervir em determinada realidade, Contandriopoulos *et al.* (1997, p.31) partem do entendimento de que uma intervenção é “constituída pelo conjunto dos meios organizados em um contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática”. Segundo esses autores uma intervenção é caracterizada por cinco componentes: objetivos; recursos; serviços; bens ou atividades; efeitos e contexto preciso em um dado momento, cuja relação pode ser ilustrada através da Figura 1.

Figura 1 – Componentes de uma intervenção

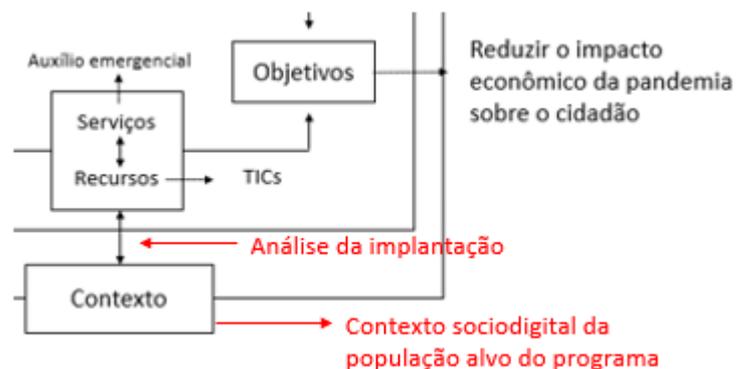
Fonte: adaptado de Contandriopoulos *et al.* (1997).

Para a análise do programa de Auxílio Emergencial, entende-se que a apresentação dos componentes dessa intervenção constitui-se de um importante fator para verificar a coerência entre os objetivos da ação pública e os meios adotados para a sua implantação. Nesse sentido, se utilizará o modelo proposto por Contandriopoulos *et al.* (1997) adaptando-o para o programa em estudo buscando ilustrar seus componentes e focar os objetivos da avaliação (Figura 2).

Figura 2 – Componentes do Programa de Auxílio Emergencial

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir deste modelo e da conceituação teórica utilizada, a análise proposta neste estudo, baseado na avaliação da implantação, pode ser observado a partir do modelo apresentado abaixo (Figura 3).

Figura 3 – Modelo de avaliação da implantação proposto

Fonte: elaborado pelo autor

A relação entre os componentes do Programa auxilia na elucidação do foco da análise que será apresentada na sequência deste estudo e que se comporá especificamente de dois

elementos que fazem parte do mais amplo processo de implantação – os meios utilizados a partir do uso de TICs e a intervenção propriamente dita

- a) Análise da implantação: visa aferir, na lógica da pesquisa avaliativa, a interdependência entre os instrumentos utilizados para a operacionalização do Auxílio Emergencial e o contexto no qual essa intervenção está inserida.
- b) Análise da intervenção e da usabilidade dos instrumentos: visa aferir os meios utilizados para atingir os objetivos propostos com foco nas TICs utilizadas para o acesso ao programa e sua usabilidade para o cidadão.

2.1 SOBRE A IMPLANTAÇÃO

Para Contandriopoulos *et al.* (1997), um dos tipos de análise da implantação consiste em estabelecer a relação entre o contexto social no qual uma intervenção é realizada e a intervenção em si. No caso deste objeto de estudo, o foco da relação se direciona para o contexto social quando da intervenção e as ferramentas utilizadas para a sua implantação, baseadas em TICs.

Cardoso (2020), quando da análise do modelo proposto para implementar o Auxílio Emergencial, já alertava que as taxas de inclusão digital e a capilaridade para a utilização de aplicativos para recebimento de benefícios, como o ‘Caixa Tem’ utilizado para o pagamento de beneficiários do programa do Auxílio Emergencial, deveria se constituir em um fator de atenção sobre os resultados do programa e sua capacidade em atingir os objetivos propostos.

Nesse sentido, a avaliação da implantação precisa descrever os meios escolhidos para a operacionalização do programa e o contexto social no qual a população alvo está inserida.

2.2 SOBRE A INTERVENÇÃO E A USABILIDADE DOS MEIOS

A análise da intervenção, conforme apontam Contandriopoulos *et al.* (1997), permite a verificação dos meios propostos e sua relação direta com os objetivos do programa. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a escolha dos meios a serem utilizados para a implementação de um serviço, política ou programa público possui importância essencial para a fase de operacionalização. A predominância na utilização de ferramentas digitais com base em TICs, como ocorre no caso do Auxílio Emergencial, coloca em questão a capacidade desses

instrumentos em serem efetivos para o cumprimento dos objetivos propostos pela intervenção pública.

Dada a especificidade dos meios escolhidos, é preciso analisar a usabilidade dos meios relativos às TICs utilizados considerando que, segundo Pinto (2009), o conceito de usabilidade está vinculado com a análise da interação do cidadão e sua resposta e reação a desenhos e interfaces digitais.

Conforme aponta Krug (2006), a usabilidade está vinculada à capacidade que um cidadão com experiência média (ou abaixo da média) tem em utilizar determinado meio – seja um *site*, aplicativo etc. – e obter um resultado satisfatório nessa interação.

3 OBJETIVOS

Considerando os aspectos relacionados acima e o problema de estudo proposto, foram estabelecidos os objetivos apresentados abaixo.

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a adequação dos meios utilizados na implantação do programa do auxílio-emergencial residual para atingir os objetivos propostos.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever os meios definidos na implantação do programa.
- b) Descrever a população alvo do programa.
- c) Descrever o contexto social dos grupos sociais nos quais se encontra a população alvo do programa com relação à inclusão sociodigital.
- d) Analisar a usabilidade dos aplicativos disponibilizados para o cidadão realizar o requerimento para acesso ao programa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização da análise proposta foram utilizados procedimentos metodológicos para dar resposta aos objetivos definidos para a pesquisa e que, conseqüentemente, deem conta da resposta ao problema estabelecido para o estudo.

Os meios definidos na implantação do programa foram coletados a partir dos atos legais e infralegais, bem como através das informações disponibilizadas nos sítios oficiais do Ministério da Cidadania e do Governo Federal. O material foi organizado e realizada a análise dos dispositivos legais, para codificar os meios definidos para a implantação pelo Governo Federal, realizando a análise a partir da construção de um organograma que explicita a forma de implantação definida.

A população alvo do programa foi analisada com base nos critérios legais definidos para o acesso ao Auxílio Emergencial. Para tanto, foram utilizados os atos legais e infralegais emitidos pelo Ministério da Cidadania e pelo Governo Federal que especificam a população alvo do programa. A partir desses critérios foi realizado um recorte de explicitação da população alvo, com foco em suas características específicas e servindo como base para a análise posterior do contexto social dessa população e sua situação com relação à inclusão sociodigital.

O contexto social dos grupos sociais nos quais se encontra a população alvo do Programa com relação à inclusão sociodigital foi realizado tendo como base estudos realizados sobre a inclusão sociodigital, em especial as pesquisas realizadas pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, buscando aferir como esse contexto impacta o acesso dessa população a serviços digitais. Neste sentido, foram utilizados dados secundários disponíveis em bases de dados do IBGE e do Ponto BR. Foram analisadas, também, as ações civis públicas (ACP) ingressadas pelo Ministério Público Federal e pela DPU que apontam as dificuldades encontradas por essa população para ter acesso ao benefício.

Já a usabilidade dos aplicativos foi analisada tendo como base os aplicativos da Caixa Econômica Federal, Auxílio Emergencial 2021 e Caixa Tem, considerando que esses foram utilizados para o requerimento e pagamento do benefício de Auxílio Emergencial.

Foi verificada a usabilidade dos aplicativos através de testes buscando analisar os fatores de impacto para a população com baixa taxa de inclusão sociodigital.

5 MEIOS DEFINIDOS PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

Com a promulgação da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, ficaram definidos os critérios básicos de operacionalização do Programa do Auxílio Emergencial. Por óbvio, o ato legal não estabelece todos os requisitos operacionais, detalhados nos atos infralegais. Mas a Lei já estabelece que a operacionalização do pagamento do benefício se dará por meio de canais digitais e que a verificação do direito será realizada através do batimento de bases cadastrais:

Art. 2º (...)

§ 9º O Auxílio Emergencial será **operacionalizado e pago**, em 3 (três) prestações mensais, **por instituições financeiras públicas federais**, que ficam autorizadas a realizar o seu pagamento por meio de **conta do tipo poupança social digital**, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características:

I - dispensa da apresentação de documentos;

(...)

V - não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação.

(...)

§ 11. **Os órgãos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do Auxílio Emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores.**⁷

A primeira inovação de destaque do Programa do Auxílio Emergencial com relação a outros programas e políticas públicas implementadas pelo poder público federal diz respeito à operacionalização por parte de instituições financeiras públicas federais, no caso em questão, a Caixa Econômica Federal. No âmbito da Administração Pública Federal historicamente há a definição de um órgão especializado quando da operacionalização de políticas públicas. Neste sentido, cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o atendimento de benefícios previdenciários, ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) o atendimento de demandas de programas vinculados ao trabalho, e a Receita Federal do Brasil (RFB) as demandas referentes ao pagamento de tributos. Em termos de programas assistenciais, a tendência dominante é a descentralização da operacionalização para os entes subnacionais, em especial para os municípios que, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), realizam a inscrição do Cadastro Único (CADUNICO) e a operacionalização de programas como o Bolsa Família.

No caso específico do Programa do Auxílio Emergencial essa rede de órgãos estruturada não foi acionada. A Lei também não especificou como ocorre os procedimentos de

⁷ Grifo nosso

requerimento e análise do benefício, estando esses dispostos apenas nas normas infralegais que serão tratadas na sequência.

Outro ponto de atenção disposto no ato legal no quesito da operacionalização do benefício diz respeito à participação dos órgãos federais na condição de fornecedores de bases cadastrais para a verificação dos requisitos de concessão do auxílio. Pode-se verificar, então, que o ato legal já direcionava a operacionalização do benefício sem a participação direta de servidores públicos.

Se a Lei estabelece apenas os critérios gerais de operacionalização do Programa do Auxílio Emergencial, o Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, é o ato que regulamenta o detalhamento dos meios de operacionalização do benefício.

O artigo 5º do referido Decreto estabelece que o acesso do trabalhador ao Auxílio Emergencial ocorre através de plataforma digital, disponibilizada pelo Caixa Econômica Federal, e todo acompanhamento do processo ocorre através desta plataforma.

Já no artigo 6º fica definido que, após a inclusão do requerimento na plataforma digital por parte do cidadão, os dados são submetidos a cruzamento com outras bases geridas por órgãos da Administração Pública Federal no sentido da verificação do direito ao benefício:

Art. 6º Os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do Cadastro Único e os inseridos na plataforma digital, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 5º, serão submetidos a cruzamentos com as bases de dados do Governo federal e, após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do Auxílio Emergencial.
§ 1º As informações necessárias para o cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, serão disponibilizadas pelos órgãos detentores das respectivas bases de dados com respostas binárias, quando se tratar de informação protegida por sigilo.
§ 2º Na hipótese de não atendimento aos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, o trabalhador será considerado inelegível ao Auxílio Emergencial.⁸

Fica cadente que a norma estabelecida pretende o fechamento do ciclo de reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial através de canais digitais, sem a análise direta por servidor e sem o estabelecimento de um canal em que o requerente possa recorrer de qualquer decisão contrária à concessão do benefício. O não atendimento aos critérios, conforme disposto no artigo 6º, parágrafo 2º, deixa claro que o batimento entre bases de dados é o determinante para a verificação do direito.

⁸ Grifo nosso

Conforme apontado anteriormente, somente com as alterações trazidas pelo Decreto nº 10.398, de 16 de junho de 2020, ficou estabelecida a possibilidade do cidadão, no prazo de até dez dias do indeferimento, recorrer da negativa do benefício, cumprindo-se, dessa forma, os preceitos do processo administrativo dispostos na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Considerando que o órgão operacionalizador, a Caixa Econômica Federal, não possui a estrutura necessária para o recebimento dos recursos de benefícios indeferidos, ficou à cargo da DPU realizar essa recepção.

Os meios definidos para a operacionalização do Auxílio Emergencial, através da plataforma digital e com cruzamento de bases cadastrais, apresentam um avanço positivo com relação a outros programas sociais quando estabelece a concessão automática do benefício para uma parte dos requerentes. Com a publicação da Portaria nº 351 MC/GM, de 07 de abril de 2020, fica estabelecido o reconhecimento automático do Auxílio Emergencial para os beneficiários do Programa Bolsa Família, desde que cumpridos os demais critérios de acesso ao benefício.

A Portaria citada também apresenta um maior detalhamento dos meios utilizados para a operacionalização do benefício, estabelecendo as responsabilidades da Caixa Econômica Federal como agente operador e pagador:

Art. 7º Para a operacionalização do Auxílio Emergencial, a instituição financeira pública federal selecionada, poderá atuar como agente operador e pagador, conforme termos e condições estabelecidos em contrato a ser firmado com o Ministério da Cidadania, podendo realizar, dentre outras estabelecidas em contrato, as seguintes atividades:

I - disponibilização da plataforma digital para a inscrição dos requerentes do Auxílio Emergencial, acompanhamento das solicitações dos requerentes e pagamento das parcelas do auxílio;

II - geração de arquivo contendo a relação de pagamentos do Auxílio Emergencial e respectivos retornos de processamento;

III - realização das operações de pagamento aos beneficiários do Auxílio Emergencial, com retorno do processamento ao Ministério da Cidadania;

IV - informação aos requerentes, via plataforma, da situação de elegibilidade conforme os critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020; e

V - disponibilização de atendimento telefônico automatizado, por meio de unidade de resposta audível, para orientação aos cidadãos.

A Lei, o Decreto e a Portaria do Ministério da Cidadania se constituem nos atos legais e infralegais que estabelecem os meios definidos para a operacionalização do Auxílio Emergencial. A partir desses atos se pode verificar a prevalência no uso de TICs para a operacionalização do benefício, sendo essas tecnologias utilizadas não apenas como intermediárias entre o cidadão e a administração pública, mas também como ferramentas de

análise do benefício pela comparação de bases cadastrais. A interação entre a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Cidadania também é realizada a partir dos arquivos construídos para o monitoramento de concessão e pagamento de benefícios.

Neste sentido, para a análise dos meios definidos para a operacionalização do Programa e a observação do uso de TICs, estabelecemos as seguintes fases de operacionalização: (a) requerimento; (b) pré-análise; (c) análise; (d) contestação.

- e) A fase de requerimento é a interação inicial feita pelo cidadão com determinado órgão público para o requerimento de acesso à determinada política pública. Nessa fase, a utilização de TICs está relacionada com os canais de atendimento disponibilizados pelos órgãos públicos para o contato inicial.
- f) A fase de pré-análise está relacionada com a comparação entre bases cadastrais dos diferentes órgãos da Administração Pública Federal para fins de verificação prévia sobre o direito ao benefício. Esse compartilhamento foi disciplinado pelo Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019, e permite que diferentes órgãos da administração pública utilizem bases cadastrais para a realização de comparações e verificação de direitos automáticos a benefícios ou a necessidade de ajuste cadastral. Nessa fase a utilização de TICs possui fundamental importância, pois se trata de uma fase totalmente automatizada no processo de implementação de políticas públicas.
- g) A fase de análise se relaciona com a verificação, por parte de um servidor público, dos requerimentos necessários para o reconhecimento do direito do cidadão à determinada política pública. Apesar da utilização de TICs cumprir um papel acessório nesta fase, a utilização delas em fases anteriores de operacionalização de benefícios permite a verificação de um deslocamento do quadro de servidores públicos responsáveis pelo atendimento direto à população para um nível intermediário, conceituado por Bovens e Zouridis (2002) como burocracia de nível de tela, já que o contato não é mais efetuado diretamente com o cidadão.
- h) A fase de contestação está relacionada com o direito do cidadão, garantido na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, de recorrer das decisões tomadas por órgãos da administração pública. Nessa fase, o uso de TICs está relacionado desde os canais de atendimento até a análise desta contestação.

No Quadro 1 se encontra um comparativo entre modelos sem utilização de TICs e o utilizado para a operacionalização do Auxílio Emergencial, no qual as TICs são verificadas em

todas as fases do benefício, a não ser na fase de contestação, sendo que essa foi incorporada posteriormente na operacionalização do benefício.

Quadro 1 - Meios definidos para a operacionalização de programas com e sem a utilização de TICs

Programa público	Fase de requerimento	Fase de pré-análise	Fase de análise	Fase de contestação
Modelo sem utilização de TICs	Realizado nas unidades de atendimento ao cidadão	Não há	Realizada por servidor na unidade de atendimento	Realizado nas unidades de atendimento ao cidadão
Modelo do Auxílio Emergencial	Realizado através de canais digitais	Comparação de bases de dados de diferentes órgãos da Administração Pública Federal		Realizado através de parceria com a DPU

Fonte: elaborado pelo autor.

Em que pese o aspecto positivo referente à concessão automática para os beneficiários do Programa Bolsa Família, os demais requerentes do Auxílio Emergencial tenderam a se enfrentar com estes meios baseados em TICs, o que requer um acesso a meios digitais, além da necessidade de possuir seu cadastro atualizado junto aos órgãos da Administração Pública Federal, já que a comparação de dados entre os órgãos foi estabelecida como o critério de reconhecimento do benefício.

Entende-se, desta forma, que esses meios devem ser analisados a luz da situação da população alvo do programa, pois é a partir da verificação das condições dessa população, em especial no quesito da inclusão sociodigital que será possível averiguar se os meios utilizados para a operacionalização do benefício eram os mais corretos para o cumprimento do objetivo proposto pelo Programa.

6 POPULAÇÃO ALVO DO PROGRAMA

Como já foi mencionado, o Programa de Auxílio Emergencial é uma intervenção efetuada pelo Governo Federal para mitigar o impacto econômico para a parcela da população mais afetada pela pandemia de COVID-19, quais sejam, os trabalhadores formais desempregados e os trabalhadores informais afetados pelas políticas de restrição de deslocamento e aglomeração necessárias para o combate a pandemia.

Assim como os meios de operacionalização foram definidos nos atos legais e infralegais analisados no item anterior, também a população alvo do programa é definida pelas mesmas normas. Conforme descrito no Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, o trabalhador tem direito ao Auxílio Emergencial desde que cumpra os seguintes critérios cumulativos:

Art. 3º O Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), será concedido pelo período de três meses, contado da data de publicação da Lei nº 13.982, de 2020, ao trabalhador que, cumulativamente:

I - tenha mais de maior de dezoito anos de idade;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família;

IV - tenha renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos;

V - no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - exerça atividade na condição de:

a) Microempreendedor Individual - MEI, na forma do disposto no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; ou

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social e que contribua na forma do disposto no caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único ou que cumpra o requisito a que se refere o inciso IV do caput.⁹

Da análise desses critérios se pode aferir que o poder público se baseou em indicadores de pobreza absoluta, o que resta claro a partir da análise do Artigo 3º, Inciso IV, do Decreto. No caso do Auxílio Emergencial, o critério de renda pessoal de até ½ salário-mínimo se refere ao indicador da linha de pobreza; no caso dos benefícios de prestação continuada da assistência social o critério de até ¼ de salário-mínimo se refere ao indicador da linha de indigência.

⁹ Grifo nosso

A conjugação de alguns dos critérios estabelecidos pelo Programa do Auxílio Emergencial também vai no sentido de limitar o acesso de alguns trabalhadores afetados economicamente pela pandemia. No caso dos trabalhadores formais, por exemplo, o recebimento de seguro-desemprego concomitante é impeditivo para o direito ao Auxílio Emergencial.

Mesmo se um trabalhador formal não tenha os critérios necessários para o recebimento do seguro-desemprego após ficar desempregado por conta da pandemia, o critério estabelecido no artigo 3º, inciso V, do Decreto também pode se configurar em um impeditivo por conta do recebimento de rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70 no ano de 2018. Nesse caso, um trabalhador formal com emprego estabelecido há alguns anos e com uma renda média próxima a três salários-mínimos (R\$ 3.300,00) estaria inelegível para receber o benefício.

Nos critérios referentes aos trabalhadores informais, verifica-se que os termos estabelecidos também dependem de um certo grau de formalização. As atividades de microempreendedor individual (MEI) e de contribuinte individual (CI) dependem de prévio cadastramento em bases como o E-Social ou o CNIS da Previdência Social. Já o trabalhador informal sem MEI ou CI é aferido por sua inscrição no CADÚNICO.

Quando do primeiro processamento do Auxílio Emergencial, a situação de informalidade plena de parte desses trabalhadores foi exposta. No primeiro cadastramento para acesso ao Programa, o Ministério da Economia identificou 38,1 milhões de pessoas até então “invisíveis” para o poder público¹⁰. Esse número representa 55,95% do total de pagamentos feitos no Programa. Em uma situação na qual a administração pública avança na transformação digital de programas e políticas, a parcela da população que não conta com os cadastros básicos para acesso a benefícios reflete a face “analógica” ainda presente na sociedade brasileira.

O termo “invisíveis” para o Estado foi utilizado para se referir aquela parcela da população que não possui cadastro em bancos de dados geridos pelos órgãos da administração pública brasileira e que, em sua maioria, possui renda não excedente à R\$ 1.254,00 mensais e desempenha atividades dentro da economia informal (64%). A escolaridade verificada nesta parcela da população também é baixa, sendo que 55% possuem apenas o nível fundamental de ensino (GONZALEZ *et. al.*, 2020).

Os invisíveis se configuram em um grupo que tem inserção relativamente precária no mercado de trabalho e altamente sujeita às mudanças do cenário econômico, além de estarem

¹⁰ <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/os-invisiveis-do-auxilio-emergencial/>. Universo Online. 22 de novembro de 2020. Consultado em 07 de agosto de 2021.

em uma faixa próxima à pobreza, mas sem acesso às políticas públicas pela falta de cadastro em bases governamentais (GONZALEZ *et. al.*, 2020).

Pode-se observar que os números aferidos de ‘invisíveis’ dizem respeito apenas àquela parcela da população que teve acesso ao requerimento do Auxílio Emergencial e para a qual o benefício foi concedido. Esse número não representa aqueles trabalhadores sem acesso a meios digitais ou que, por alguma questão de cadastro junto as bases dos órgãos públicos federais, tiveram o requerimento indeferido.

Neste sentido, a questão dos “invisíveis” se conforma enquanto um problema central para a adoção do modelo de operacionalização de políticas e programas públicos na modalidade 100% digital. Se esse quantitativo da população, inserido de forma precária no mercado de trabalho e com baixa escolaridade, não tem acesso à cadastros em bases governamentais há uma tendência de que o modelo digital acabe afetando o acesso à programas e políticas públicas por parte desta parcela da população.

Sem um órgão responsável pela operacionalização direta da análise destes benefícios, a atenção a essa parte da população sem acesso a meios digitais ou em busca de informações sobre o motivo de indeferimento do benefício recaiu sobre a Caixa Econômica Federal, sendo que os casos de aglomeração e confusão nas agências bancárias se tornou a tônica durante o período inicial de implantação do Programa.

Com relação ao acesso da população ao requerimento do Auxílio Emergencial, segundo dados presentes no sítio eletrônico do Ministério da Cidadania¹¹, o principal canal utilizado para o requerimento do programa foi o aplicativo disponibilizado pela CEF (Tabela 1).

Tabela 1 – Acesso ao Programa Auxílio Emergencial por canal

Canal	Elegíveis ao Auxílio Emergencial	Elegíveis a extensão do Auxílio Emergencial	Elegíveis ao Auxílio Emergencial 2021
Aplicativo	38.245.066	32.293.658	24.001.160
Bolsa família	19.471.715	15.828.117	10.039.941
Cadastro Único sem Bolsa	10.492.369	8.675.025	5.309.745
Meio judicial	59.977	16.101	0
TOTAL	68.269.127	56.812.901	39.350.846

Fonte: Ministério da Cidadania (2021).

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial>. Consultado em 12 de outubro de 2021.

A visão dos benefícios do Programa do Auxílio Emergencial por região, conforme dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, também auxilia na visão na observação da distribuição geográfica dos requerimentos, em especial no percentual da população que buscou acesso ao auxílio por região geográfica (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição do acesso ao Programa do Auxílio Emergencial por região

Canal	Elegíveis ao Auxílio Emergencial	% da população
Centro-Oeste	5.118.148	30,63%
Nordeste	21.932.710	38,03%
Norte	6.920.113	36,60%
Sudeste	26.393.372	29,45%
Sul	7.865.115	25,87%
Ausente	39.669	-
TOTAL	68.269.127	32,00%

Fonte: Ministério da Cidadania (2021).

Pode-se observar a prevalência do percentual das populações das regiões norte e nordeste do país que buscaram o acesso ao Auxílio Emergencial. Tal dado é relevante para a análise dos meios utilizados para a operacionalização da política pública quando comparados com a taxa de inclusão sociodigital das populações destas regiões.

Outro fator importante diz respeito à relação entre a distribuição regional dos requerimentos do programa do Auxílio Emergencial e a renda per capita das regiões. Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (POF-2017/2018) a região norte possui a menor taxa de renda familiar média no país (R\$ 938,06) seguida pela região nordeste com R\$ 1.077,85. Já a região nordeste é a que concentra a maior taxa de pobreza do Brasil (47,9%), seguida da região norte (26,19%).

Tais dados, em conjunto com a verificação dos “invisíveis” para o poder público, ajuda visualizar o quadro de possíveis dificuldades a serem verificados na operacionalização do Programa do Auxílio Emergencial.

Parte desses problemas observados na implantação dos meios digitais de operacionalização do Programa levaram às aglomerações e à busca de informação por parte de parte da população. Esse fenômeno pode ser entendido pela consideração do cenário de inclusão sociodigital em que se encontra a população alvo do programa e sua capacidade de acesso à programas e políticas públicas implementadas com uso predominante de TICs.

7 CONTEXTO SOCIAL DA POPULAÇÃO ALVO COM RELAÇÃO A INCLUSÃO SOCIODIGITAL

Para Arretche (2020, p. 58), o avanço da internet “abriu possibilidades exponenciais de participação econômica e política, mas há evidências de que essas oportunidades não sejam igualmente distribuídas”. A acessibilidade aos recursos proporcionados pelo mundo digital não é igual para todos os cidadãos, seja por questões de infraestrutura dos espaços geográficos ou pelo conhecimento necessário para a operação de ferramentas digitais.

Com relação à inclusão / exclusão sociodigital, estudos convergem na identificação do papel da idade, da renda, da educação e do gênero com relação à utilização de TICs. Aspectos geográficos vêm sendo pesquisados para desvendar fatores da inclusão sociodigital com relação ao espaço de residência das populações.

Os dados da PNAD do IBGE de 2018, conforme relatado anteriormente, revelam que 79,1% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet por diferentes canais. Ocorre que o dado geral apontado pela PNAD não se aprofunda em aspectos referentes à possibilidade e capacidade desta população em fazer uso deste recurso para acesso às plataformas digitais de requerimentos de programas e políticas públicas, bem como se os canais disponíveis possibilitam o uso de sistemas de requerimentos de serviços públicos.

Já o estudo realizado por Arretche (2020) aponta que as periferias urbanas e as áreas rurais, assim como os mais velhos, as mulheres, as minorias étnicas e a população menos escolarizada enfrentam muito mais dificuldades para o uso de TICs. Conquanto a acessibilidade dependa de fatores socioeconômicos, as oportunidades abertas pelo mundo digital não estão acessíveis a todos.

Partindo do conceito de intenso engajamento na internet, que se baseia na quantidade de atividades executadas pelo cidadão por meio digital e na distribuição temporal destes acessos, e com base nos dados disponíveis através da Arretche (2020), chega-se ao dado de que o engajamento era de 18,2% no biênio 2012-2013, e de 27,9% no biênio 2016-2017. A pesquisa realizada pela autora vai além dos critérios básicos estabelecidos pelo IBGE para a verificação da inclusão digital e aponta que o simples acesso via telefone móvel ou em lugares públicos não garante a acessibilidade e o conhecimento necessário para a operacionalização de canais digitais de acesso às políticas e programas públicos. O Brasil, desta forma, está longe de ser um país digital e essa realidade analógica afeta principalmente o meio rural e a população de baixa renda das periferias das grandes cidades.

O impacto da exclusão digital no meio rural e nas populações de baixa renda ocorre principalmente por questões territoriais e de renda, em especial com relação à disponibilidade de banda larga na região, custo de compra e pagamento de mensalidades de material e fornecedor de acesso à internet (NIC.Br, 2019).

Segundo o estudo realizado pelo NIC.Br (2019), 4,9% da população brasileira reside em regiões sem acesso à internet. Esse número é mais expressivo na região Norte, onde 31,3% da população rural dos estados reside em áreas sem acesso a serviços digitais. Já no aspecto econômico, a região Nordeste concentra o maior percentual da população que não tem condições de adquirir acesso à internet, seja pelo custo dos equipamentos (6,6%) ou pelo custo da mensalidade de acesso (15,59%). Na região Norte essa realidade afeta 19% da população, sendo 10,8% pelo preço da mensalidade de acesso e 8,2% pelo custo do equipamento. Nota-se, ainda, que o fator econômico é relevante também na região Sudeste, onde 15,5% dos indivíduos declararam motivos econômicos para não ter acesso a internet, sendo 14,3% devido ao preço mensal e 2,2% pelo custo do equipamento.

Os fatores econômicos de exclusão sociodigital ajudam a elucidar os problemas enfrentados para a implantação do Auxílio Emergencial, considerando que o Programa é destinado a famílias de baixa renda e afetadas diretamente pela pandemia do COVID-19, conforme foi apontado no item anterior deste estudo.

Esses problemas ficaram evidentes quando do início da operacionalização do Programa, pois além das aglomerações observadas nas agências da CEF, o Ministério Público Federal e a DPU ingressaram com ações civis públicas buscando a solução por parte dos órgãos envolvidos de problemas observados na implantação do Auxílio Emergencial, conforme relatado pela mídia na época

Uma destas ACP, ingressada pela DPU e pelo Ministério Público Federal do estado de São Paulo, direcionava diversas demandas à CEF com relação ao atendimento direto da população que buscasse orientação relativa ao Programa do Auxílio Emergencial diretamente nas agências da instituição bancária. Essas recomendações se davam, em especial, para o atendimento da população em situação de rua e à população carente sem acesso a meios digitais. Dentre essas demandas, pode-se observar o direcionamento que a DPU e o Ministério Público Federal fizeram para a CEF enquanto operacionalizadora do benefício, o que não seria o desenho original do Programa do Auxílio Emergencial de prestação de atendimento direto à população, com recomendações referentes à capacitação de servidores da CEF, afixação de cartazes e informativos nas agências e ampliação do horário de atendimento (MPSP, 2020).

Na argumentação de ingresso da ação, a DPU e o Ministério Público da União apresentavam os motivos das demandas baseados nas dificuldades verificadas entre a população em situação de rua e a população carente para acesso ao programa. Conforme relatos da Pastoral do Povo da Rua, coletados pelos órgãos de defesa, dentre as dificuldades encontradas estavam:

[...] o atendimento da população que tem baixo grau de alfabetização digital geralmente não tem condições de ser feito via aplicativo ou por caixa de autoatendimento, sem assessoria; [...] a informação prestada por funcionários da agência sobre a aprovação ou não do auxílio não coincidia com a informação dada pelos sites do próprio Auxílio Emergencial e da DataPrev acessíveis ao público em geral; para a população em situação de rua é preciso que haja um atendimento especial PRESENCIAL, em oposição à instrução direta e corriqueira de acessar aplicativos em smartphones para buscar informações, e maior sensibilidade e compreensão com o fato de que essas pessoas – em sua maioria – vivem e moram nas ruas (MPSP, 2020).

O Projeto Canicas, voltado para a população migrante, também apontou problemas semelhantes nos relatos coletados pelos órgãos para a ação:

[...] dificuldades relacionadas ao acesso digital para liberação de saque em caixas eletrônicos, principalmente para acesso ao aplicativo Caixa Tem.

A ACP nº 1008881-83.2020.4.01.3200, ingressada pelo Ministério Público Federal do Amazonas, também apresentou os problemas referentes ao acesso ao Programa, mas apontou como solução a descentralização do benefício para outras instituições bancárias, o que ia de encontro do disposto nos atos legais e infralegais do Programa que definia o papel da CEF enquanto operacionalizadora e pagadora do benefício.

Já a ACP nº 0801994-64.2020.4.05.8500, ingressada pela DPU do estado do Sergipe, dispunha dentre as solicitações realizadas:

[...] adotar todas as medidas que se fizerem necessárias para superar empecilhos no sistema criado para processamento dos requerimentos, a fim de garantir o acesso pleno ao Auxílio Emergencial por todas aquelas pessoas que atendem aos critérios estabelecidos na Lei 13.982/2020.

O impacto das aglomerações nas agências da CEF quando da implantação do Programa do Auxílio Emergencial demonstrou os problemas de implantação que dificultavam a realização dos objetivos em função do meio adotado: um Programa na modalidade 100% digital em um país que, conforme afirma Arretche (2020), está longe de ser de fato digital. As ações promovidas pela DPU e pelo Ministério Público da União logo no início do Programa auxiliam na verificação dessa realidade. A incoerência entre os meios e o objetivo do Programa também

foram observadas pelo então Ministro da Cidadania Onyx Lorenzoni, mas este afirmou que a dificuldade na utilização do aplicativo para acesso ao Programa era algo da “natureza” e da “cultura” do povo brasileiro.¹²

O fato é que as aglomerações em frente as agências da CEF deram a tônica do início da operacionalização do programa do Auxílio Emergencial. Em várias regiões do país foram registradas filas e aglomeração para informações e recebimento do benefício. Em alguns casos, como em Fortaleza¹³, parte da população acampou durante à noite em frente às agências para garantir o atendimento no dia seguinte.

Imagem 1 – Aglomeração em frente à agência da CEF em Fortaleza



Fonte: Globo (2020)

¹² <https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/onyx-justifica-filas-da-caixa-como-algo-cultural-do-brasil.ccff193abcdf370e90c54e0cbe93c280etb6kflv.html>. Portal Terra. 30 de abril de 2020. Consultado em 10 de setembro de 2021.

¹³ <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/04/20/agencias-da-caixa-voltam-a-registrar-filas-e-aglomeracoes-para-saques-do-auxilio-emergencial-em-fortaleza.ghtml>. Globo. 20 de abril de 2020. Consultado em 12 de outubro de 2021.

Imagem 2 – Beneficiários acampados em frente à agência da CEF



FONTE: Globo (2020)

No estado do Amazonas. O poder judiciário aplicou multa na CEF, no governo estadual e no governo de Manaus por conta das aglomerações registradas em frente as agências da CEF, considerando a não observância das medidas protetivas básicas durante o período de pandemia¹⁴.

Já em outras localidades, como em Belém do Pará¹⁵, foram registradas aglomerações em outros órgãos públicos em virtude da necessidade de cadastramento ou manutenção cadastral em bases governamentais para acesso ao benefício. Sem a definição de órgãos de suporte local no programa do Auxílio Emergencial para suporte à população, foram os órgãos públicos federais que registraram essa demanda de atendimento além da capacidade normal.

¹⁴ <https://www.fatoamazonico.com.br/justica-multa-estado-municipio-e-cef-por-aglomeracoes-durante-recebimento-de-auxilio-emergencial-no-am/>. Fato Amazônico. 03 de outubro de 2020. Consultado em 12 de outubro de 2021.

¹⁵ <https://www.oliberal.com/economia/busca-por-auxilio-emergencial-cria-aglomeracao-em-frente-a-receita-1.256180>. O Liberal. 08 de abril de 2020. Consultado em 12 de outubro de 2021.

Imagem 3 – Aglomeração em frente à superintendência da RFB em Belém



FONTE: O Liberal (2020)

Outro fator diretamente relacionado com as taxas de inclusão sociodigital diz respeito ao cadastramento prévio da população alvo em bases governamentais, o que, conforme explanado anteriormente neste estudo, é um dos requisitos básicos para acesso ao Programa do Auxílio Emergencial baseado no cruzamento de bases de dados da Administração Pública Federal.

No primeiro cadastramento para acesso ao Programa, 38,1 milhões de pessoas estavam, até então, “invisíveis” para o poder público. Considerando que as bases utilizadas, como o CNIS, CADUNICO, E-Social e MEI, atualmente se encontram com relação ao cadastro e manutenção em aplicativos e plataformas digitais, a não inserção ou falta de atualização no prazo previsto se constituiu em uma barreira para a efetiva implantação do Programa.

Em termos práticos, o cidadão, além do acesso ao sistema do Auxílio Emergencial, deveria ter acesso a bases de dados, como o Gov.BR, e ter realizado seu cadastro ou manutenção em período anterior ao requerimento do benefício de Auxílio Emergencial. Esse problema também foi tratado em ACP ingressada pela DPU e pelo Ministério Público Federal, no sentido de garantir que o cidadão tivesse acesso ao cadastramento e manutenção de dados necessários para acesso ao programa.

Através da Nota Técnica NI CLISP Conjunta nº 03/2020 – CLISP/CLIRJ/CLIAL, os núcleos de inteligência da Justiça Federal em São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas ressaltam, a partir de dados verificados na análise dos requerimentos do programa do Auxílio Emergencial:

Dessa forma, preocupa a deficiência existente nos bancos de dados da Administração Pública, pois por não retratar o status real das situações fáticas lá esposadas, dificultase a implementação de direitos em geral, como é o caso do benefício em tela, gerando morosidade no trâmite administrativo, em virtude de denegações indevidas, retrabalho, e uma grande litigiosidade que poderia ser evitada se houvesse mais fidelidade dos dados.

Na ACP nº 0803948-93.2020.4.05.8000, a DPU e o Ministério Público Federal de Alagoas solicitavam, entre demais pedidos referentes ao Auxílio Emergencial, que o cidadão tivesse direito à:

[...] autorização de atualização dos dados constantes no CADÚni-co, por meio dos aplicativos e portais digitais disponibilizados pela CEF/DATAPREV, e no CRAS, conforme a situação atual daquele que pleiteia o auxílio; [...] regularização da possibilidade de o requerente refazer o cadastro em situações de "dados inconclusivos" sem que o sistema acuse que o CPF indicado na composição familiar já se encontra cadastrado e trave a tentativa de ajuste.

A ACP nº 0801994-64.2020.4.05.8500, ingressada pela DPU e pelo Ministério Público Federal do estado de Sergipe, também reflete a falta de cadastramento ou manutenção de cadastro do cidadão em suas solicitações. Além disso, essa ACP solicita que sejam prestadas ao cidadão as informações necessárias referentes ao motivo do indeferimento, já que elas são oriundas de dados constantes em bases governamentais que estão disponíveis apenas através de acesso às plataformas governamentais, como o Gov.BR:

[...] a disponibilização de informações precisas sobre as razões das eventuais negativas, destacando-se: i.1) **quais as informações (ou falta delas) geraram os "dados inconclusivos"**¹⁶; i.2) quanto aos indeferimentos com fundamento "cidadão ou membro da família já recebeu o auxílio" a especificação do CPF ou dos CPFs dos familiares que estejam beneficiados e impedindo a concessão; i.3) quanto aos indeferimentos com fundamento na existência de emprego formal ou ser agente público, a especificação dos vínculos de emprego/cargo /mandato que impedem a concessão do auxílio.

Neste sentido, os problemas observados tanto com relação ao acesso ao aplicativo do requerimento ao Programa do Auxílio Emergencial quanto com relação ao cadastramento ou

¹⁶ Grifo nosso

manutenção cadastral em bases governamentais disponíveis em plataformas digitais, se configuram enquanto um problema para a utilização de meios 100% digitais em políticas ou programas públicos, como é o caso do Auxílio Emergencial.

8 USABILIDADE DOS APLICATIVOS DISPONIBILIZADOS PARA O CIDADÃO

Quanto à usabilidade, os aplicativos disponibilizados para o cidadão para acesso e pagamento do Programa do Auxílio Emergencial se resumiam a dois: os aplicativos da CEF Auxílio Emergencial 2020 e Caixa Tem.

Com relação à usabilidade de aplicativos e soluções digitais para acesso às políticas e programas públicos, Krug (2006) argumenta que ela está vinculada à capacidade do cidadão em utilizar determinado meio e atingir um resultado satisfatório nessa interação. Já Pinto (2009) foca na análise da interação do cidadão com o aplicativo ou plataforma digital e sua resposta aos desenhos e interfaces.

Da análise da usabilidade dos aplicativos utilizados no Programa do Auxílio Emergencial, a partir de testes feitos diretamente nas plataformas, se pode observar que eles não apresentam a necessidade de resposta a questões complexas e de difícil entendimento para o cidadão.

O aplicativo do Auxílio Emergencial disponibilizado pela CEF possui uma avaliação de 3,5 (de 5,0) entre as 388.254 avaliações realizadas através da plataforma de *Play Store* do Google. Das resenhas de avaliação constantes na *Play Store*, a dificuldade para o entendimento das informações aparece em poucos casos, sendo majoritárias resenhas críticas à funcionalidade do aplicativo, que apresenta indisponibilidades e erros de acesso. As avaliações críticas ao indeferimento do benefício também se encontram presentes, mas não se referem diretamente à usabilidade do sistema (pesquisa própria através dos dados presentes no aplicativo da *Play Store*).

O principal problema verificado no aplicativo do Auxílio Emergencial diz respeito à falta de informação sobre os motivos das negativas com relação ao benefício, o que foi alvo de ACPs conforme apresentado anteriormente. Outro problema se refere à impossibilidade de recurso da decisão sobre o indeferimento do benefício o que, conforme também foi relatado, gerou uma ação da DPU que, com as mudanças trazidas pelo Decreto nº 10.398, de 16 de junho de 2020, possibilitou ao cidadão recorrer da negativa ao benefício diretamente nas unidades da DPU. Nesse caso, a usabilidade do aplicativo do Auxílio Emergencial restou prejudicada não pela dificuldade de interação do usuário com o sistema, mas pela falta de funcionalidades necessárias para o acesso ao programa.

Já o aplicativo do Caixa Tem possui uma avaliação de 4,3 (de 5,0) entre as 3.909.372 avaliações realizadas através da plataforma de *Play Store* do Google. Para o uso do aplicativo é necessário o conhecimento de uma linguagem básica de operações bancárias, mas de forma geral a interface disponível é mais “amigável” do que a observada em aplicativos bancários em geral, priorizando as operações mais utilizadas pelo cidadão e possuindo vídeos tutoriais diretamente no aplicativo, caso haja alguma dúvida por parte do usuário.

De forma geral, o fator da usabilidade não apresentou constatações que pudessem se configurar em causa de problemas no que se refere aos meios utilizados para a implantação do Programa do Auxílio Emergencial. Os requerimentos do benefício trazem apenas a necessidade de o cidadão fornecer informações básicas para o acesso e o aplicativo Caixa Tem apresenta soluções intuitivas para as operações bancárias, além de vídeos tutoriais.

Os aspectos consignados nas ACP ingressadas pela DPU e pelo Ministério Público Federal trouxeram questões relativas à falta de informações no aplicativo de requerimento ao programa e/ou as indisponibilidades sistêmicas, também não apresentando questões diretamente relacionadas a usabilidade das plataformas disponíveis.

Essas informações se referem, por óbvio, a usuários que tem acesso digital e, portanto, podem chegar inclusive a avaliar os programas e aplicativos.

A própria avaliação dos aplicativos utilizados para a operacionalização do programa do Auxílio Emergencial e sua usabilidade se utiliza de plataformas digitais como forma de interação entre o cidadão e os órgãos responsáveis pelo programa. Neste sentido, a população que sofre com a exclusão sociodigital, além de ter seu acesso dificultado pela exclusividade de requerimento através de plataformas digitais, não tem a possibilidade de realizar uma avaliação do serviço devido a este mesmo motivo.

Desta forma a avaliação da usabilidade dos aplicativos utilizados para a operacionalização do programa é prejudicada, pois ela somente capta a avaliação da parcela da população que tem acesso e conhecimento necessário para a utilização de plataformas digitais.

CONCLUSÕES

O objetivo deste estudo foi verificar se havia coerência entre os objetivos do programa do Auxílio Emergencial e os meios adotados para a sua implantação. Tal problemática ocorre devido à adoção de um modelo de operacionalização do programa 100% digital e baseado no uso de TICs e o atual contexto de inclusão sociodigital no país.

Diante da análise realizada pode-se verificar aspectos que indicam incoerência entre os meios utilizados para a implantação do Programa e seu objetivo, em especial considerando a exclusão sociodigital de parcela da população alvo. Essa incoerência fica claro quando, a partir de dificuldades evidenciadas pela população alvo, órgãos de controle, como a DPU e o Ministério Público Federal, ingressarem com ACPs buscando resolver os problemas de fluxo operacional identificados na implantação do programa.

Dentre os problemas verificados se destaca:

- a) a falta da indicação, nos atos legais e infralegais, de órgãos com *expertise* no atendimento de requerimentos de programas e políticas públicas, o que causou o direcionamento das demandas referentes ao benefício para uma instituição bancária, no caso a CEF;
- b) a impossibilidade de acesso às plataformas digitais necessárias para o requerimento do benefício por parte da população excluída de acesso aos meios digitais;
- c) a necessidade de cadastro e manutenção cadastral em bases governamentais através de plataformas digitais, como o Gov.BR, para concessão do benefício de Auxílio Emergencial;
- d) a falta de informações e indisponibilidades nos aplicativos utilizados para a operacionalização do programa do Auxílio Emergencial; e
- e) a impossibilidade de o requerente recorrer do indeferimento do acesso ao benefício e realizar a atualização de dados presentes nas bases governamentais após o requerimento do benefício, o que só foi sanado posteriormente através de ação da DPU.

As incoerências observadas entre os objetivos do Programa do Auxílio Emergencial e os meios adotados para a sua implantação levaram à aglomeração de parte da população alvo do programa em frente de agências da CEF em um período em que as taxas de contaminação da pandemia de COVID-19 atingiam patamares críticos no país. Se considerar-se que um dos objetivos da implantação do auxílio era exatamente evitar aglomerações e permitir que o

cidadão tivesse direito a um auxílio que possibilitasse sua manutenção financeira durante um período de necessário isolamento social, as aglomerações nas agências da CEF devido aos problemas observados nos meios utilizados para a implantação do Programa apresentam uma relevância central.

Esses problemas vão além de uma suposta “natureza” e “cultura” do povo brasileiro em utilizar plataformas digitais. Este estudo indica que o problema está relacionado a uma questão social que se refere às taxas de inclusão sociodigital presentes no país.

O avanço feito nos últimos anos pelo aparelho de Estado brasileiro em estabelecer um modelo de operacionalização de programas e políticas públicas na modalidade 100% digital e baseado no uso de TICs deve ser observado tendo como um dos focos as incoerências entre meios e objetivos apresentadas por este modelo, no sentido de evitar a exclusão de parte da população que não possui acesso a plataformas digitais e se encontra em situação de exclusão sociodigital.

Referências

ARRETCHE, Marta. A geografia digital no Brasil: um panorama das desigualdades regionais. In: Nic.BR. **Desigualdades Digitais no Espaço Urbano: Um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo**. São Paulo: Cadernos NIC.br, 2019.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JR., Sérgio e PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. In: LOTTA, G. S. (org), **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, Enap, 2019, pp. 225 – 256.

BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, mar./abr., p. 174-184, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 08 dez. 1993. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 19 de julho de 2021.

_____. Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília: 10 out. 2019. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm. Acesso em: 19 de julho de 2021.

_____. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília: 02 abr. 2020. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 19 de julho de 2021.

_____. Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília: 07 abr. 2020. Seção 1 – extra. Disponível

em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>. Acesso em: 19 de julho de 2021.

_____. Decreto nº 10.398, de 16 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para definir a base do Cadastro Único a ser utilizada para pagamento do Auxílio Emergencial estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília: 17 jun. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10398.htm. Acesso em 19 de julho de 2021.

_____. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília: 30 mar. 2021. Seção 1. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>.

Acesso em: 19 de julho de 2021.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 17 jul. 2020.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org). **Governança de TI: transformando a administração pública no brasil**. v. 20, Porto Alegre: WS Editor, 2014.

CONTANDRIOPOULOS, A. P; CHAMPAGNE, F; DENIS, J. L.; PINEAULT, R. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. (org). **Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza et al. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 67-96.

GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno; PEREIRA, Leonardo José. Auxílio Emergencial e o futuro dos “invisíveis”. **FGV/EAESP**, 2020.

HOWLETT, M., RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. São Paulo, SP: Campus, 2013.

KRUG, Steve. Não Me Faça Pensar. **Uma Abordagem de Bom Senso à Usabilidade na Web**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2006.

LINDGREN, I.; JANSSON, G. Electronic services in the public sector: A conceptual framework. **Government Information Quarterly**, 2013. v. 30, n. 2, p. 163–172. DOI: 10.1016/j.giq.2012.10.005

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. S (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, Brasília, 2019, pp. 11-38

Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. **Desigualdades Digitais no Espaço Urbano: Um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo**. São Paulo: Cadernos NIC.br, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf

OECD. Digital Government Index: 2019 results. **OECD Public Governance Policy Papers**, No. 03, OECD Publishing, Paris: 2020. DOI: 10.1787/4de9f5bb-en.

PINTO, R. M. N. **Avaliação da usabilidade e da acessibilidade do site educativo: RPEDU, Matemática para alunos do 3.º Ciclo do Ensino Básico**. Tese Mestrado em Educação. Braga, Portugal: Universidade do Minho, Minho, 2009.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?** 3.ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

SÃO PAULO. Nota Técnica Conjunta CLISP/CLIRJ/CLIAL nº 03, de 21 de julho de 2020. **Diário Eletrônico da Justiça Federal**, São Paulo: 21 jul. 2020. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Nota_Tecnica_Conjunta_03-2020_CLISP-CLIRJ-CLIAL.pdf. Consultado em 11 de setembro de 2021.